Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Hermann Schuster aus München,

Rechtspraktikant.

ACAD. LUDWIAT BIBL.

Approbiert am 20. Juli 1906.

Druck von U. E. Sebald, Nürnberg.

76

Referent:

Univ.-Professor Dr. Ricker.

Meinen lieben Eltern

in ſteter Dankbarkeit zugeeignet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549821_0122

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz. Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 6. Aufl. Bd. II.

Arndt. Staatsrecht des deutschen Reiches 1901.

Bluntschli. Lehre vom modernen Staat 6. Aufl. Teil I und II.

— Artikel „Staatsgewalten" in Bluntschlis Staatswörterbuch, herausgegeben von Loening 1876 Bd. III.

— Artikel: „Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten" in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. III.

Brie. Artikel: „Staatsminister, Staatsministerium" in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1889/90 Bd. II.

Dainert. Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Inaug.-Diss. Freiburg 1902.

Fischer. Das Recht des deutschen Kaisers 1895.

Freund. „Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer Amtshandlungen nach dem Rechte des deutschen Reichs und der größeren Gliedstaaten desselben" im Archiv für öffentliches Recht Bd. I.

Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. 1904.

Graßmann. „Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium" im Archiv für öffentliches Recht Bd. XI.

Hänel. Studien zum deutschen Staatsrechte 1888. Bd. II.

Hanke. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. 1880.

Hensel. „Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reichs" in Hirths Annalen. 1882.

Holtzendorff. Das deutsche Verfassungsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 5. Aufl. Bd. I.

Joël. „Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht" in Hirths Annalen 1878.

— „Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878" in Hirths Annalen 1878.

John. Artikel: „Ministerverantwortlichkeit" in Holtzendorffs Rechtslexikon. 3. Aufl. Bd. II.

Jolly. Artikel: „Staatsministerium" in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. III.

Kolb. Artikel: „Thronrede und Antwortsadresse" im Staatslexikon von Carl von Rotteck und Carl Welcker. 1846. Bd. XII.

Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl.

— Das Staatsrecht des deutschen Reiches in Marquardtsens Handbuch des öffentlichen Rechts. 2. Aufl. Bd. II[1].

— Artikel: „Reichskanzler" in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II.

Loening. „Das Begnadigungsrecht und die Ministerverantwortlichkeit" in der deutschen Juristenzeitung. 1. Jahrg.
Meyer (Anschütz). Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl.
Mohl. Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. 1837.
Passow. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904.
Pistorius. Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. 1891.
Preuß. „Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. XLV.
Rehm. Allgemeine Staatslehre in Marquardtsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband II 2. Aufl.
Rönne. Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches. 1872.
— Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1776/77.
— Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 3. Aufl.
Rosenberg. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1889.
Samuely. Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. 1869.
Schlütter. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Inaug.-Diss. Rostock 1903.
Schulze-Gaevernitz. Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl.
Schulze. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1886.
Seuffert. Artikel: „Begnadigung" in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. I.
Seydel. Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 1. u. 2. Aufl.
— Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge 1902.
Artikel: „Kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung."
Artikel: „Der Reichskanzler."
Artikel: „Reichsministerien."
— „Le Chancelier de l'Empire allemand" in der Revui du droit public 1895. Bd. IV.
Smend. „Die Stellvertretung des Reichskanzlers" in Hirths Annalen. 1906.
Thudichum. „Die Ministeranklage nach dem geltenden deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen" in Hirths Annalen. 1885.
Wiechert. Staatsrechtliches Verhältnis des preußischen Kriegsministeriums zum Reichskanzler. Inaug.-Diss. Leipzig 1903.
Zorn. Staatsrecht des deutschen Reichs.
— Artikel: „Reichskanzler" in Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III[1].

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

A. Vorbemerkung 9

B. Abhandlung.

I. Allgemeiner Teil.

1. Die Verantwortlichkeit der Beamten:
   a) Allgemeines 9
   b) Die zivilrechtliche, strafrechtliche und disziplinarische Verantwortlichkeit derselben 10
2. Die Verantwortlichkeit der Minister:
   a) Allgemeines 11
   b) Wesen derselben 13
   c) Arten der Geltendmachung derselben 13
   d) Einteilung ihrer Arten 13
   e) Juristische Natur der rechtlichen Verantwortlichkeit 14
   f) Umfang der rechtlichen Verantwortlichkeit 16

II. Spezieller Teil.

1. Allgemeines 17
2. Historische Entwicklung 18
3. Dogmatische Untersuchung:
   a) Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vorsitzenden des Bundesrats 20
   b) Verantwortlichkeit des Kanzlers als Reichsminister 23
      α) Welches ist der jur. Charakter dieser Verantwortlichkeit des Kanzlers? 25
      β) Wem ist der Kanzler verantwortlich? 29
      γ) Wofür ist er verantwortlich? 31
   c) Verantwortlichkeit der Stellvertreter des Reichskanzlers . . 41

Zu den bestrittensten Materien des deutschen Reichsstaatsrechts gehört unzweifelhaft die Frage nach der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers; denn es gibt bezüglich dieser Verantwortlichkeit keinen Satz, der in der Theorie allgemein anerkannt würde, sondern jede Frage von der allgemeinsten bis zur speziellsten ist bestritten. Wenn nun in der vorliegenden Untersuchung auch nur die wichtigsten Streitfragen herausgegriffen werden sollen, so möchte ich doch auf eine genaue Erörterung derselben nicht eingehen, ohne einige allgemeine Bemerkungen über die Verantwortlichkeit der Beamten und insbesondere der Minister vorausgeschickt zu haben, um hiedurch die Klarstellung der Verantwortlichkeitsverhältnisse im Deutschen Reiche zu erleichtern.

I. Allgemeiner Teil.

An die Spitze der folgenden Ausführungen muß der Grundsatz der allgemeinen staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Träger der öffentlichen Gewalt gestellt werden*). Dieser oberste Grundsatz des konstitutionellen Staatslebens bedeutet, daß Jeder, dem eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, für deren pflichtgetreue Ausübung verantwortlich ist und zwar deshalb, weil jedes öffentliche Recht zugleich eine öffentliche Pflicht ist und im Interesse der Gesamtheit besteht und ausgeübt werden muß. Hat nun ein Beamter, der ja zur Ausübung von Funktionen der Staatsgewalt berufen ist**), die ihm übertragenen staatshoheitlichen Funktionen nicht pflichtgemäß erfüllt, so hat er den hiedurch geschaffenen, nicht ordnungsgemäßen Zustand zu vertreten. Die durch eine solche Pflichtverletzung be-

*) Vgl. Samuely S. 55. Frisch S. 182 f.

**) Über den Begriff des Beamten vgl. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 292 ff. insbes. S. 296.

gründete Verantwortlichkeit kann dreifacher Art sein: eine zivilrechtliche, eine strafrechtliche und eine disziplinarische, welche drei Arten nicht in alternativer Konkurrenz stehen, sondern, wenn die Voraussetzungen hiefür gegeben sind, eventuell alle drei kumulativ geltend gemacht werden können*).

Die privatrechtlichen Folgen der Pflichtverletzung bestehen in der Verbindlichkeit zum Schadensersatz. Die Voraussetzungen für diese privatrechtliche Haftbarkeit der Beamten sind einmal, daß durch die Pflichtverletzung eine Vermögensbeschädigung, sei es des Fiskus, sei es eines Dritten herbeigeführt worden ist, dann daß das pflichtwidrige Verhalten des Beamten ein solches war, welches nach den Bestimmungen des Privatrechts die Verpflichtung zum Schadensersatz nach sich zieht.

Was die strafrechtlichen Folgen der Pflichtverletzung anlangt, so treten diese nur bei solchen Pflichtverletzungen ein, welche den Tatbestand eines im Strafgesetz normierten Delikts verwirklichen; denn eine öffentliche Bestrafung eines Beamten kann nach dem Grundprinzip des Strafrechts nulla poena sine lege nur dann eintreten, wenn die betreffende pflichtwidrige Handlung den Voraussetzungen einer bestimmten Strafdrohung entspricht. Die kriminell strafbaren Verletzungen der Amtspflicht zerfallen in zwei Klassen: nämlich in solche, welche an und für sich schon strafbar mit schwereren Strafen belegt sind, wenn sie von einem Beamten in Ausübung seines Amtes begangen werden — sogenannte uneigentliche Amtsdelikte—, und solche, deren Strafbarkeit überhaupt von der Beamtenqualität des Täters abhängt — sogenannte eigentliche Amtsdelikte.

Bezüglich der disziplinarischen Folgen der Pflichtverletzung ergibt sich, daß diese eintreten bei jeder Verletzung der durch den Anstellungsvertrag übernommenen allgemeinen und speziellen Pflichten. Es gibt im Disziplinarrecht nicht wie im Strafrecht ein System von Vergehen mit bestimmten, festumgrenzten Tatbeständen, sondern

*) Vgl. zum folgenden Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 439 ff. und Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches in Marquardtsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. II[1] S. 65 ff. Meyer S. 524 f.

es gibt lediglich ein Disziplinarvergehen der Amtspflichtverletzung und dieses zieht disziplinäre Strafe nach sich, welche nur graduell nach der Schwere der Pflichtverletzung abgestuft werden kann.

Wir sind bei der Betrachtung der allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit ausgegangen von dem Satz, daß Jeder, dem eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, für deren pflichtgetreue Ausübung verantwortlich ist, und es ist naturgemäß, daß mit dem Umfang der übertragenen Gewalt auch die Größe der Verantwortlichkeit steigen muß. Der konstitutionelle Fürst, in dessen Person sich die gesamte Staatsgewalt konzentriert, müßte hienach die höchste Verantwortlichkeit tragen. Diese letzte Konsequenz ist aber nicht gezogen worden, im Gegenteil, die konstitutionelle Monarchie stellt den Fundamentalsatz auf, daß der Souverän unverantwortlich sein muß und zwar um deswillen unverantwortlich, weil es nicht nur direkt den Souveränitätsbegriff negieren hieße, wollte man den Souverän einer Jurisdiktion, die doch eine höhere Macht voraussetzt, unterwerfen, während doch nach dem monarchischen Prinzip der Monarch die höchste Gewalt im Staat repräsentieren soll, sondern auch weil die Ruhe und Sicherheit im Staat durch einen Prozeß gegen den König weit gefährlicher erschüttert würde, als durch eine einzelne unrechtmäßige oder politisch schädliche Handlung desselben*).

Sobald dieser Grundsatz zur Anerkennung gelangt war, mußte man auch dazu kommen, dieser Verantwortlichkeit des Monarchen ein Gegengewicht zu schaffen, da sonst einerseits der freie Rechtsstaat proklamiert, gleichzeitig andererseits aber dem Despotismus Tür und Tor geöffnet worden wären**). Das Korektiv der Unverantwortlichkeit des Monarchen wurde nun darin gefunden, daß man einerseits die Minister für alle Regierungsmaßnahmen verantwortlich macht und andererseits, um die aus der Unverantwortlichkeit des Monarchen sich ergebenden Gefahren zu paralysieren, zur rechtlichen Verbindkeit der Regierungsakte des Staatsoberhauptes die ministerielle Gegen-

*) Vgl. Samuely S. 56 f. Passow S. 10 Note 2. Bluntschli, Lehre vom modernen Staat Bd. II S. 211.

**) Vgl. Frisch S. 183.

zeichnung erfordert*). Man ging hiebei von dem Gedanken aus, daß der Monarch die Regierungsgewalt, da sie die Kraft eines Einzelnen übersteigt, nicht allein ausüben kann, sondern sich hiezu des Rates und der Tat Anderer bedienen muß, für welche der Grundsatz der Unverantwortlichkeit nicht gilt. Diese Berater — und das sind eben die Minister — haben nun die Pflicht, bezüglich schädlicher und ungesetzlicher Handlungen, dem Souverän eventuelle Gegenvorstellungen zu machen und es steht ihnen jederzeit frei, dieser Verantwortlichkeit durch ihren Rücktritt vom Amte sich zu entziehen, wenn der Monarch mit ihren Ansichten und Ratschlägen sich nicht einverstanden erklärt.

Neben dieser Stellung des Ministers als des verfassungsmäßigen Beraters des Monarchen kommt ihm noch eine andere zu**). Der Minister ist auch der Chef eines selbständig gestellten Verwaltungszweiges und steht an der Spitze der Beamtenhierarchie. Es ist klar, daß er daher nicht bloß verantwortlich ist für die von ihm gegengezeichneten Regierungsakte des Staatsoberhauptes, indem er ja durch seine Gegenzeichnung den Willen des Monarchen zu seinem eigenen macht, sondern daß er auch insbesondere hinsichtlich seiner eigenen Geschäftsführung zur Verantwortung gezogen werden kann.

Was die Art der Verantwortlichkeit anlangt, so unterliegt der Minister, wie jeder andere Beamte, der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Disziplinär ist er aber nicht verantwortlich***); denn das Wesentliche für das Disziplinarverfahren ist das Vorhandensein einer Gewalt, die von einer vorgesetzten Behörde ausgeübt wird; die staatsrechtlich ausgezeichnete Stellung der Minister besteht aber gerade darin, daß sie allein von allen Beamten eine solche vorgesetzte Dienstbehörde nicht haben. Dagegen besteht neben der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister noch eine der

*) Vgl. Passow S. 12. Hauke S. 5 f. Samuely S. 57. Frisch S. 183. Pistorius S. 164.

**) Vgl. Pistorius S. 164.

***) Vgl. Frisch S. 170 ff. Schulze Gaevernitz Bd. II S. 678 ff. insbes. S. 682.

eigenartigen Stellung derselben entsprechende besondere Verantwortlichkeit — die sogenannte Ministerverantwortlichkeit.

Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit besteht darin, daß die Minister verpflichtet sind, der Volksvertretung als dem zur Wahrnehmung der Interessen der Gesamtheit vorzugsweise berufenen Staatsorgan über ihre eigene Amtsführung sowohl, als auch bezüglich der von ihnen kontrasignierten Akte des Staatsoberhauptes Rechenschaft abzulegen.

Diese staatsrechtliche Rechenschaftspflicht kann in ihrer vollkommensten Ausgestaltung vom Parlament geltend gemacht werden durch eine förmliche Anklage vor einem Staatsgerichtshof in einem eigenen Verfahren. Aber abgesehen von dieser höchsten Stufe der Entwickelung gibt es noch mannigfache Formen, in denen die Kammern ihren Beschwerden über die Ministertätigkeit legalen Ausdruck zu geben vermögen: durch Kritiken, denen gegenüber der Minister sich zu rechtfertigen hat, durch Resolutionen, welche er beachten, durch Interpellationen, welche er beantworten muß, oder durch Adressen an den Souverän, in welchen die Sachlage dargestellt wird*).

Die Einteilung der verschiedenen Arten der Ministerverantwortlichkeit ist in der Theorie äußerst verworren und es finden sich daher auch in der Literatur eine Reihe von teils falschen, teils wenigstens unzweckmäßigen Einteilungsversuchen. Am zweckentsprechendsten dürfte man der Einteilung die Frage zugrunde legen, ob an die Verantwortlichkeit rechtliche Nachteile geknüpft sind oder nicht. In Beantwortung dieser Frage kann man die durch Anklage vor einem Staatsgerichtshof zu realisierende Verantwortlichkeit als rechtliche, und als parlamentarische diejenige bezeichnen, welche durch die andern oben erwähnten Mittel geltend gemacht wird**).

So praktisch wichtig die parlamentarische Verantwortlichkeit im Staatsleben ist, in welchem ihr Einfluß unvergleichlich viel größer

*) Hauke S. 7 faßt den Begriff der Ministerverantwortlichkeit zu eng; er hält nur diejenige Verantwortlichkeit für die eigentliche Ministerverantwortlichkeit, welche durch Anklage vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden kann. Ebenso Hensel S. 53.

**) Vgl. Passow S. 3 Note.

ist, als der der rechtlichen Verantwortlichkeit, da man doch in den wenigsten Fällen zum Staatsprozeß, der die ganze Staatsmaschine erschüttert, schreiten, sondern sich mit den milderen Mitteln der Kontrolle des Kabinets begnügen wird, so ist es doch die rechtliche Verantwortlichkeit, die, theoretisch betrachtet, dem Juristen das größere Interesse bietet. Es sollen daher die folgenden allgemeinen Darlegungen sich vorzugsweise mit der rechtlichen Verantwortlichkeit beschäftigen und aus der Fülle der komplizierten Streitfragen ein paar herausgegriffen werden.

Eine solch vielbestrittene Frage ist die nach der juristischen Natur der Verantwortlichkeit des Ministers vor dem Staatsgerichtshof. Über den Charakter dieser Verantwortlichkeit stehen sich zwei Ansichten — die übrigens beide falsch sind — schroff gegenüber; die eine erklärt die Verantwortlichkeit für eine strafrechtliche, die andere für eine disziplinäre.

Ganz unbestritten und einleuchtend ist, daß die Ministerverantwortlichkeit keine zivilrechtliche sein kann; sie betrifft ein öffentlichrechtliches Verhältnis; denn sie besteht zwischen Organen des öffentlichen Rechts und dient ausschließlich öffentlichen Interessen.

Daß die Ministerverantwortlichkeit strafrechtlicher Natur ist, wird von einer Anzahl Schriftsteller betont*) und auch der österreichische Verfassungsausschuß vom Jahre 1875 hat in einem Bericht diese Anschauung vertreten**). Es ist darin ausgeführt: Die Verantwortlichkeit der Minister sei entweder eine zivilrechtliche oder eine strafrechtliche. Letztere sei nun wieder entweder eine gemeinrechtliche, welche sich auf alle im Strafgesetz vorgesehenen Handlungen beziehe, oder eine eigentliche Ministerverantwortlichkeit, welche alle jene Vergehen in sich begreife, die dem Minister abgesehen von den Bestimmungen des allgemeinen Strafgesetzes in Ausübung seiner amtlichen Wirksamkeit als Minister zur Schuld fallen. Wie bereits erwähnt, ist diese Ansicht eine irrige; denn daß die Ministerverant-

*) Vgl. Mohl S. 28 ff. Hauke S. 19. Pistorius S. 182 ff. Preuß S. 436.

**) Bericht des Verfassungsausschusses, zitiert bei Hauke S. 20 Note 5.

wortlichkeit keine strafrechtliche sein kann, ergibt die Vergleichung der Zwecke, welchen einerseits die Ministerverantwortlichkeit, andererseits das Strafrecht dient. Das Strafrecht dient dem Rechtszweck im allgemeinen, der Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung; der Zweck der Ministerverantwortlichkeit ist aber nicht einer der allgemeinen Rechts-, sondern der speziellen Staatsgemeinschaft, und nicht eines objektiven, sondern eines subjektiven Interesses*).

Eine zweite ziemlich große Gruppe von Schriftstellern hat die Ministerverantwortlichkeit als eine disziplinarische bezeichnet**). Insbesondere hat Samuely versucht, die Ministerverantwortlichkeit als Ausfluß der disziplinären Verantwortlichkeit aller Staatsdiener darzustellen und dem Verfahren den Charakter eines Disziplinarverfahrens zu geben. Dagegen muß angeführt werden, daß wesentlich für das Disziplinarstrafverfahren ist das Vorhandensein einer Gewalt, die von einer vorgesetzten Behörde ausgeübt wird. Wesentlich für den Minister ist aber, daß er der oberste Beamte ist, also keine vorgesetzte Behörde hat, sonst ist er kein Minister. Weder die Kammern oder der Souverän, welche das Verfahren einleiten, noch der Staatsgerichtshof können als solche vorgesetzte Behörden angesehen werden; denn jene sind keine Beamten, der Minister bildet die Spitze der Beamtenhierarchie. Auch das Interesse, welches einerseits bei der disziplinären Verantwortung, andererseits bei der Ministerverantwortlichkeit in Frage steht, ist ein ganz verschiedens. Das Interesse bei der disziplinarischen Verantwortlichkeit ist ein Interesse des Staatsdienstes, ein Interesse an Zucht und Ordnung im Staatsdienst, das Interesse bei der Ministerverantwortlichkeit umfaßt die Wahrung der Angelegenheiten der Wählerschaft und ihrer Vertreter.

Nach den bisherigen Erörterungen ist die Ministerverantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof also eine Verantwortlichkeit be-

*) Vgl. Rehm S. 328.

**) Vgl. insbes. Samuely S. 86 ff. Ferner Schulze Gaevernitz Bd. II S. 682. Schulze Bd. I S. 301. Gegen die Auffassung der Ministerverantwortlichkeit als einer disziplinären wenden sich vorzüglich: Frisch S. 171 ff. Pistorius S. 182 ff. Hauke S. 21 f. Rehm S. 328.

sonderer Art, welche, wenn auch gewisse Berührungspunkte gegeben sind, unter den Begriff zivilrechtlicher, strafrechtlicher oder disziplinarischer Verantwortlichkeit sich nicht subsumieren läßt, und welche als staatsrechtliche Verantwortlichkeit bezw., wie Meyer es bezeichnet, als staatsrechtliches Strafverfahren aufzufassen ist*).

Zum Schlusse dieser allgemeinen Darlegungen sind noch einige Worte über den Umfang der Ministerverantwortlichkeit anzufügen. Wie sich aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit ergibt, muß der Minister alle Maßnahmen, mag er die Motive für seine Willensäußerungen aus sich allein entnehmen oder mag er durch seine Zustimmung den Willen des Monarchen zu seinem eigenen machen, gegenüber dem Parlament vertreten, und die Volksvertretung kann über dieselben jederzeit Aufschluß verlangen, sie kritisieren und gegen sie Stellung nehmen. Es fragt sich nun nur, in welchen Fällen die Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof Platz greifen soll, da von einer solch außerordentlichen, so tief ins Leben des Staates eingreifenden Maßregel nicht wegen jeder Bagatelle Gebrauch gemacht werden kann, und in welchen Fällen die anderen Mittel der Verantwortlichmachung des Ministers genügen. In der Theorie streitet man darüber, ob die Ministeranklage bloß bei Verletzung der Verfassung oder wegen Verletzung eines Gesetzes überhaupt, und ferner darüber, ob die Ministerverantwortlichkeit auch für den Fall begründet sei, wenn der Minister durch seine Handlungsweise das Staatswohl gefährdet. Bezüglich der ersten Frage ist wohl kein Grund abzusehen, weshalb der Minister bloß für Verletzung der Verfassung vor dem Staatsgerichtshof verantwortlich gemacht werden soll; denn die Abgrenzung zwischen Verfassung und gewöhnlichem Gesetz ist eine vollständig willkürliche; ein wesentlicher Unterschied zwischen Verfassungsgesetz und gewöhnlichem Gesetz besteht nicht**). Was den weiteren Streitpunkt betrifft, ob der Minister auch wegen Mißregierung vor das Forum des Staatsgerichtshofes gestellt werden soll, wird

*) Vgl. Frisch S. 178. Passow S. 21 f. Meyer S. 688.

**) Rechtliche Ministerverantwortlichkeit nur wegen Verfassungsverletzungen nimmt an Pistorius S. 166. Dagegen Frisch S. 274 ff. Vgl. auch Passow S. 20. Hauke S. 17 f.

man die diese Frage bejahende Ansicht mit Recht bekämpfen können. Denn die Frage nach der Unzweckmäßigkeit und Gefährlichkeit einer Maßregel kann nur nach subjektivem Ermessen beurteilt werden, das subjektive Ermessen wird aber zu leicht von parteipolitischen Momenten beeinflußt*). Es wird ja zumeist genügen, mit der parlamentarischen Verantwortlichkeit auf den Minister einzuwirken, um ihn zur Ergreifung anderer Maßnahmen zu bestimmen. Jedenfalls ist es aber das kleinere Übel, wenn einmal eine das Staatswohl gefährdende Handlung des Ministers ungesühnt bleibt, als wenn die Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu einer Handhabe der Parteipolitik herabsinkt.

II. Spezieller Teil.

Wurde im vorangehenden Teile versucht, die prinzipiellen Gesichtspunkte bezüglich der Frage der Verantwortlichkeit der Beamten und der Minister zu fixieren, so soll in diesem speziellen Teile auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers etwas näher eingegangen und die wichtigsten Streitfragen hierüber diskutiert werden.

Die Verantwortlichkeitsverhältnisse bezüglich des Reichskanzlers sind ungemein verwickelter Natur und zwar deshalb, weil der Reichskanzler eine doppelte Stellung im Organismus des Reiches einnimmt, die sich nicht aus allgemeinen, staatsrechtlichen Prinzipien, sondern nur an der Hand der Entstehungsgeschichte derjenigen Vorschriften, welche verfassungsgemäß eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründen sollen, erklären läßt, weshalb eine kurze Darstellung derselben geboten erscheint**).

*) Vgl. Pistorius S. 169 ff. Hauke S. 14 ff. Bezüglich der entgegengesetzten Ansicht vgl. Frisch S. 294 ff. Samuely S. 75 ff. Bluntschli, Lehre vom modernen Staat Bd. II S. 262 f. Rehm S. 333.

**) Über die Entstehungsgeschichte der Art. 15 u. 17 der Reichsverfassung vgl. Arndt S. 676 ff. Rosenberg S. 1 ff. Hänel Bd. II S. 9 ff. Preuß S. 430 ff. und die sten. Berichte über die Verhandlungen des konstituierenden Reichstags vom 23.—27. März 1867. Seydel: Le Chancelier de l' Empire allemand. S. 426 ff.

In dem von den verbündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstage vorgelegten „Entwurf der Verfassung des norddeutschen Bundes" war auch das neuzuschaffende Amt eines Bundeskanzlers vorgesehen. Mit der Stellung und den Funktionen dieses Bundeskanzlers beschäftigten sich die Artikel 12, 16 und 18 des Entwurfs, welche folgende Bestimmungen enthielten:

Artikel 12.

Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrathe den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Artikel 16.

Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesraths vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Artikel 18.

Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.

Bei der Beratung dieser Artikel im verfassungsberatenden Reichstag waren die verschiedenartigsten, widersprechendsten Ansichten über die Bedeutung und Stellung des Bundeskanzlers zutage gefördert worden, auf welche des näheren einzugehen der Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht gestattet. Nur die Grundanschauung, welche der Regierungsentwurf hierüber hegte und welche sich an der Hand der Äußerungen des Präsidenten der Bundeskommissarien, des Grafen Bismarck, in dem Satz präzisieren läßt, daß der Bundeskanzler lediglich preußischer, von Preußen instruierter Bevollmächtigter sei, für dessen Verhalten das preußische Ministerium, an erster Stelle das preußische Ministerium des Auswärtigen verantwortlich sei, mag hier angeführt werden*).

Daß bei einer derartigen Unklarheit, wie sie über die Stellung des Bundeskanzlers in den Reihen der Abgeordneten herrschte, eine

*) Vgl. sten. Ber. 1867 S. 376 f. und S. 393.

nicht geringe Anzahl von mehr oder minder glücklichen Abänderungsvorschlägen eingebracht wurden, läßt sich begreifen. Nach verwickelten Debatten wurde das Amendement des Abgeordneten Grafen Bethusy-Huc zu Artikel 16*) lautend: „Der Vorsitz im Bundesrath und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesraths vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen" und das etwas modifizierte Amendement des Abgeordneten Bennigsen zu Artikel 18**) lautend: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt" vom Reichstag angenommen und sind in dieser Form, abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen, auch in die Reichsverfassung als Artikel 15 und 17 übergegangen.

Durch die Annahme des Bennigsen'schen Antrags vollzog sich in der Stellung des Bundeskanzlers eine vollkommene Wandlung. War nach dem Entwurf der Bundeskanzler lediglich der stimmführende Bevollmächtigte Preußens zum Bundesrat, der als solcher auch den Vorsitz im Bundesrat zu führen hatte, so war, wie Bismarck in seiner Reichstagsrede vom 5. März 1878***) darlegt, abgesehen davon, daß ihm die oben erwähnte Funktion auf Grund des nunmehrigen Artikels 15 der Reichsverfassung verblieben war, die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgehoben worden.

Die Entwicklungsgeschichte der angezogenen Artikel ist deshalb so bedeutsam, weil aus ihr sich die Doppelstellung ergibt, welche der

*) Vg. sten. Ber. 1867 S. 399 f. und Anlagen zu den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags S. 58 Nr. 51.

**) Vgl. sten. Ber. 1867 S. 402 f. und Anlagen zu den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags S. 59 f. Nr. 56.

***) Vgl. sten. Ber. 1878, 3. Leg.-Per., II. Sess., Bd. 1 S. 343.

Reichskanzler einerseits als Vorsitzender im Bundesrat, andrerseits als Reichsminister einnimmt, und welche für die Verschiedenheit der Grundsätze über dessen Verantwortlichkeit von eminenter Wichtigkeit ist.

Ausgehend von dieser Doppelstellung des Reichskanzlers mag zunächst einmal die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vorsitzenden des Bundesrats untersucht werden.

Ehe aber auf dieselbe eingegangen werden kann, müssen einige Bemerkungen über die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat vorausgeschickt werden.

Artikel 15 der Reichsverfassung bestimmt in seinem ersten Absatz: „Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist." Aus dem Wortlaut dieses Artikels ergibt sich klar, daß das Recht den Präsidenten des Bundesrats zu ernennen nicht ein Sonderrecht der Krone Preußen, sondern ein kaiserliches Recht ist*). Nun besagt Artikel 6 der Reichsverfassung, daß der Bundesrat nur aus Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht. Mit dem Reichskanzler aber befindet sich eine Person im Bundesrat, die an sich nicht von einem Einzelstaat, sondern von einem außerhalb des Bundes stehenden Gewaltträger ernannt ist. Es wirft sich hier die Frage auf, ob der Reichskanzler Bundesratsmitglied sein muß oder ob, wie auch behauptet wurde, Vorsitz ohne Mitgliedschaft angenommen werden kann**). Erstere Ansicht ist die richtige. Denn Absatz 2 des Artikels 15 der Reichsverfassung spricht in den Worten: „durch jedes andere Mitglied" ganz deutlich aus, daß der Reichskanzler Bundesratsmitglied sein muß. Und zwar muß er preußischer Bundesratsbevollmäch-

*) Ebenso Hänel Bd. II S. 24. Hensel S. 10 ff. Schulze Bd. II S. 91. Laband Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 254. a. M.: Rosenberg S. 9 ff. Preuß S. 445.

**) Richtiger Ansicht: Meyer S. 459. Laband Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 254. Schulze Bd. II S. 91. Preuß S. 445 f. Hänel Bd. II S. 26 ff. Graßmann S. 331 f. Seydel, Le Chancelier S. 433. Fischer S. 144. a. M. Hensel S. 15. Thudichum, Verfassungsrecht S. 130. Bismarcks Reichstagsrede vom 17. März 1878.

tigter sein*), wie sich aus folgender Erwägung ergibt: Jedes Bundesmitglied kann seine Bevollmächtigten jeder Zeit aus dem Bundesrat abberufen. Würde der Kaiser nun einen Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates zum Reichskanzler ernennen, so ergäbe sich eventuell die Situation, daß der betreffende Staat seinen Bevollmächtigten zurückriefe, der Kaiser dem Reichskanzler aber seine Entlassung nicht erteilte. Dann wäre dieser Reichskanzler nicht mehr Bundesratsmitglied, was, wie oben erwähnt, nach Artikel 15 der Reichsverfassung nicht zulässig ist. Dagegen ist rechtlich nicht notwendig, daß der Reichskanzler zugleich preußischer Minister für die auswärtigen Angelegenheiten oder preußischer Ministerpräsident ist**), — tatsächlich ist auch das preußische Ministerpräsidium zweimal vom Reichskanzleramte getrennt gewesen — wenn auch aus politischen und praktischen Gründen eine Vereinigung dieser Funktionen in der Person des Kanzlers wünschenswert und geboten erscheint; denn der Reichskanzler kann als höchster Beamter des Reiches eines Einflusses auf die preußischen Stimmen im Bundesrat und deshalb eines Sitzes im preußischen Staatsministerium nicht wohl entbehren, und es erscheint auch angemessen, daß er zugleich die Stellung eines preußischen Ministerpräsidenten bekleidet, damit die Einheitlichkeit der preußischen und der Reichspolitik nicht bloß in der Person des Königs und Kaisers, sondern auch in der des leitenden Staatsmannes zum Ausdruck kommt.

Weiters muß auch noch darauf hingewiesen werden, daß natürlich der Reichskanzler in dieser Stellung ebensowenig wie ein Bundesratsbevollmächtigter eines andern Staates Reichsbeamter ist, oder gar die Funktionen einer Reichsbehörde erfüllt, und wenn er im Bundesrat die Präsidialbefugnisse ausübt, so handelt er hiebei lediglich als Bevollmächtigter des Königs von Preußen***).

*) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 350, ferner Hänel Bd. II S. 27. Preuß S. 445. Graßmann S. 332.

**) Vgl. Preuß S. 446. Dagegen Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 351. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 257. Meyer S. 459. Schulze Bd. II S. 91.

***) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 351. Schulze Bd. II S. 51.

Um auf die Frage der Verantwortlichkeit selbst einzugehen, so erhellt aus dem Vorstehenden, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat ist, in welchem ihm zwar das Recht des Vorsitzes, sonst aber eine andere Stellung als den Bevollmächtigten der übrigen Staaten nicht zusteht. Die Bevollmächtigten sind vom jeweiligen Minister des Auswärtigen bezw. demjenigen Minister, der dessen Obliegenheiten zu versehen hat, zu instruieren und für die Erfüllung ihrer Instruktion nur ihren Regierungen verantwortlich, wogegen eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag und Bundesrat nicht besteht*). Da der Reichskanzler eine prinzipiell andere Stellung als die übrigen Bevollmächtigten nicht einnimmt, so ergibt sich auch für diesen, daß eine Verantwortlichkeit dem Reichstag und Bundesrat gegenüber für ihn nicht begründet ist.

Es ließe sich dann höchstens die Frage aufwerfen, ob der Reichskanzler als preußischer Bevollmächtigter nicht vom preußischen Landtag zur Verantwortung gezogen werden kann. Diese Frage läßt sich bejahen, wenn der Reichskanzler zugleich preußischer Minister für die auswärtigen Angelegenheiten ist, was aber, wie bereits bemerkt, durchaus nicht der Fall sein muß, wenn es allerdings auch meistens der Fall sein wird. Wenn also der Reichskanzler auch preußischer Minister des Auswärtigen ist, dann hat er als solcher die Bundesratsbevollmächtigten Preußens zu instruieren und ist für deren Instruktion verantwortlich, wobei er natürlich ebenso zu vertreten hat, wenn er selbst die Instruktion im Bundesrat ausführt, als wenn er einen anderen instruiert. Gesetzt den Fall nun, der Reichskanzler sei nicht preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten, sondern empfange seine Instruktionen jeweils von diesem Minister, so wäre nicht der Reichskanzler, sondern der betreffende Minister dem preußischen Landtage für die Instruktion verantwortlich.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich für die Frage nach der rechtlichen Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Vorsitzenden des Bundesrats, daß von einer ministeriellen Verantwortlichkeit desselben natürlich nicht die Rede sein kann, denn zum Wesen

*) Vgl. Schulze Bd. II S. 51.

der Ministerverantwortlichkeit gehört die Möglichkeit ihrer Geltendmachung durch die Volksvertretung, die aber beim Reichskanzler nicht gegeben ist, insoferne er weder vom Reichstag oder Bundesrat, noch vom preußischen Landtag zur Rechenschaft gezogen werden kann. Auch eine disziplinäre Verantwortlichkeit ist nicht anzunehmen, da die disziplinäre Verantwortlichkeit notwendiger Weise ein Beamtenverhältnis voraussetzt, der Reichskanzler aber als Bundesratsvorsitzender weder Reichsbeamter ist, noch auch preußischer Beamter zu sein braucht, da die Funktion als Bundesratsbevollmächtigter die Notwendigkeit eines Beamtenverhältnisses nicht in sich schließt*). Der Reichskanzler ist als Bundesratsvorsitzender daher lediglich Mandatar der preußischen Regierung und als solcher nach den gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Grundsätzen seinem Vollmachtgeber dafür verantwortlich, daß er seinen Instruktionen gemäß gestimmt und überhaupt seine Geschäfte pflichtgemäß geführt hat**).

Was nun die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in seiner Stellung als Reichsminister anlangt, so muß in erster Linie bemerkt werden, daß auf ihn, da er ja oberster Reichsbeamter ist, die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 im allgemeinen Anwendung finden, wenn auch durch verschiedene Spezialvorschriften die Hauptbestimmungen, die auf die sonstigen Reichsbeamten Anwendung finden, infolge der Besonderheit und Eigenheit der Stellung des Kanzlers modifiziert werden***). Er ist daher wie jeder andere Reichsbeamte zivilrechtlich und strafrechtlich verantwortlich. Disziplinär kann der Reichskanzler ebensowenig wie jeder Minister verantwortlich gemacht werden; denn, wie schon früher ausgeführt†), ist die Voraussetzung für das Disziplinarverfahren die Existenz einer vorgesetzten Dienstbehörde; eine solche haben aber alle Beamte mit Ausnahme der Minister, deren ausge-

*) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 351 und 223.

**) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 223. Schulze Bd. II S. 51.

***) Vgl. Seydel, Le Chancelier S. 434.

†) Vgl. S. 12 und die Literaturangaben *** dortselbst.

zeichnete staatsrechtliche Stellung eben darin besteht, daß sie an der Spitze eines selbständig gestellten Verwaltungszweiges stehen.

Außer der gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Beamtenverantwortlichkeit besitzt der Reichskanzler auch noch eine besondere Verantwortlichkeit — als Reichsminister die Ministerverantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist durch Artikel 17 der Reichsverfassung begründet, der allerdings nur bestimmt, daß der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Verantwortlichkeit für diese Akte übernimmt, der jedoch nach der allgemeinen Ansicht*) nicht in diesem beschränkten Sinn auszulegen ist, sondern eine Anwendung des generellen Prinzips enthält, daß der Reichskanzler für alle Amtshandlungen, für welche er als Gehilfe oder Vertreter des Kaisers kompetent ist, die Verantwortlichkeit trägt.

Eine weitere Bestimmung als die des Artikels 17 der Reichsverfassung haben wir über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsminister nicht. Es ist allerdings bei den Verhandlungen im konstituierenden Reichstag vom Abgeordneten Bennigsen ein Amendement eingebracht worden**), in welchem folgende Bestimmung enthalten war: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt." Dieser Passus fand aber nicht Eingang in die Verfassung und es ist auch bis heute kein derartiges Gesetz betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erlassen worden, obwohl das Verlangen die Verantwortlichkeit des Kanzlers durch ein Gesetz bestimmter zu umgrenzen periodisch immer wieder aufgetreten ist und auch in jüngster Zeit, nämlich in den Jahren 1900 und 1903, sowohl von Seite des Zentrums, wie insbesondere von der sozialdemokratischen Fraktion mehrere diesbezügliche Anträge eingebracht wurden***).

*) Vgl. Rosenberg S. 25. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 256.

**) Sten. Ber. des konstituierenden Reichstags S. 403.

***) Sten. Ber. 10. Leg.-Per. 2. Sess. 1900/03 1. Anlageband S. 364, 366. Sten. Ber. 11. Leg.-Per. 1. Sess. 1903/04 1. Anlageband S. 478.

Daß die einzige dürftige Bestimmung im Artikel 17 die Verantwortlichkeitsfrage nicht erschöpfend regeln kann, liegt auf der Hand. Es ist deshalb der Staatsrechtswissenschaft überlassen, die vom Gesetzgeber unterlassene Interpretation des bezeichneten Artikels und die Ableitung der daraus folgenden Rechtssätze vorzunehmen.

Die allgemeinen dogmatischen Grundfragen über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, der Formen ihrer Geltendmachung und ihre Einteilung sind im ersten Teile der Arbeit kurz skizziert worden, und wir haben hienach, da die höchste Ausbildung der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit, das Recht der Ministeranklage, nicht ausgesprochen ist, die Rechenschaftslegung des Kanzlers also nur durch Kritiken, Resolutionen, Interpellationen und Adressen verlangt werden kann, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine parlamentarische anzusehen.

Über die Bedeutung dieser die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aussprechenden Bestimmung des Artikels 17 bestehen in der Literatur verschiedene Ansichten: teilweise wird dieser Kanzlerverantwortlichkeit jede juristische Bedeutung abgesprochen und sie nur als politisches oder moralisches Prinzip aufgefaßt, teilweise wird die Bestimmung des Artikels 17 geradezu bloß für eine Phrase erklärt, teilweise wird aber auch der Rechtscharakter dieser Vorschrift anerkannt und sie als lex imperfecta bezeichnet.

Die letztere Ansicht, welche die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als ein Rechtsinstitut des geltenden öffentlichen Rechts betrachtet, ist als die richtige anzusehen*). Wir haben bei der Einteilung der Arten der Ministerverantwortlichkeit unterschieden zwischen parlamentarischer und rechtlicher Verantwortlichkeit, und als parlamentarische diejenige bezeichnet, an welche keine Rechtsnachteile geknüpft sind. Hierdurch wird aber durchaus nicht ausgeschlossen, daß es sich auch bei der parlamentarischen Verantwortlichkeit um ein Rechtsinstitut handelt. Und die parlamentarische Verantwortlichkeit

*) Gleicher Ansicht: Arndt S. 682. Schulze Bd. II S. 93 f. Hänel Bd. II S. 342. Sten. Ber. 1878 S. 401. Meyer S. 691. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 258.

des Reichskanzlers ist auch ein Rechtsinstitut. Hänel*) begründet diese von der Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller geteilte Ansicht folgendermaßen: „Was in einer Verfassungsurkunde steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses; die Verantwortlichkeit ist eine juristische und rechtliche nach unserer Verfassung, nicht bloß eine moralische. Wir haben darauf ein wohlerworbenes Recht und dem steht eine ganz bestimmte juristische Pflicht gegenüber." In gleichem Sinne äußert sich Schulze**): „Es ist anzunehmen, daß jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach der Verfassung als eine rechtliche anzusehen. Es besteht eine Rechtspflicht desselben über jeden Punkt, welcher in seine Amtstätigkeit fällt, dem Reichstag Rechenschaft abzulegen."

Der Charakter eines Rechtsprinzips wird auch dadurch nicht ausgeschlossen, wenn eine Vorschrift nicht erzwungen werden kann; denn wie Preuß***) sehr richtig bemerkt, ist zwar die Erzwingbarkeit das Ziel der Rechtsentwicklung aber kein essentiale des Begriffs Recht. Da es sich im Artikel 17 um eine Rechtsvorschrift handelt, die nicht erzwungen werden kann, so hat man diesen Artikel als eine lex imperfecta zu bezeichnen; denn eine Rechtspflicht hört nicht auf eine Rechtspflicht zu sein, wenn sie nicht erzwingbar ist.

Dieser Ansicht steht die Hensels und Seydels gegenüber, welche der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers jede juristische Bedeutung absprechen und sie für eine Phrase erklären. Seydel†) hat in der 1. Auflage seines Kommentars — in der 2. Auflage hat er seine Ansicht modifiziert — folgendes ausgeführt: „Wie ist nun der Reichskanzler verantwortlich? Nicht rechtlich, sondern moralisch. Fragen wir dann, für was der Reichskanzler bei den von ihm gegengezeichneten Anordnungen und Verfügungen moralisch verant-

*) Sten. Ber. 1878 S. 401.
**) Schulze Bd. II S. 93 f.
***) Vgl. Preuß S. 435.
†) Seydel Kommentar (1. Aufl.) S. 129.

wortlich ist, so gibt uns dieser Artikel keine Antwort. Und fragen wir endlich, wenn der Reichskanzler verantwortlich ist, so begegnen wir demselben Stillschweigen. Es sind dies auch ganz gleichgültige Dinge. Die moralische Verantwortlichkeit ist eben eine Phrase, für welche der Schöpfer der Verfassung die „moralische Verantwortlichkeit" mit Recht ablehnen mag." Kurz darauf spricht er dann von der „praktischen Bedeutungslosigkeit der Verantwortung, welche die Verfassung dem Reichskanzler auferlegt." Henfel*), der, wie erwähnt, sich der völlig negierenden Ansicht Seydels anschließt, äußert sich ungefähr folgendermaßen: „Die Ministerverantwortlichkeit beruht auf dem Rechte der Volksvertretung, die Minister wegen Verfassungsverletzungen vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen. Ist dieses Recht der Volksvertretung nicht durch die Verfassung oder besondere Gesetze eingeräumt, so kann von einer Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinne nicht gesprochen werden. Die Minister sind dann ebenso, wie die übrigen Verwaltungsbeamten verantwortlich, nämlich zivil- und strafrechtlich. Daß aber Artikel 17 für den Reichskanzler keine Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinne begründet, bedarf nach obigen Ausführungen keiner weiteren Erörterung. Da für den Reichskanzler eine Ministerverantwortlichkeit nicht besteht, ist er nur in dem Maß, wie jeder andere Reichsbeamte, für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich."

Die Verantwortlichkeit des Kanzlers ist keine bloße Phrase, ist nicht ohne jede juristische Bedeutung. Aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit folgt, daß die Volksvertretung das Recht hat, vom Minister Rechenschaft über seine Amtstätigkeit zu verlangen, und zwar kann sie diese durch die verschiedenartigsten Mittel geltend machen: durch Kritiken, Resolutionen, Interpellationen, Adressen und endlich durch Anklage vor dem Staatsgerichtshof, soferne eine Verfassung dieselbe zuläßt. Diesem Recht der Volksvertretung steht die entsprechende Pflicht der Minister gegenüber über ihre Maßnahmen Rede und Antwort zu stehen. Es sind also ganz bestimmte Rechte und Pflichten, welche sich als Folgen aus dem Prinzip der

*) Henfel S. 53.

Ministerverantwortlichkeit gegenüberstehen und es kann natürlich daraus, daß eine Pflicht nicht erzwungen werden kann, nicht geschlossen werden, daß diese Pflicht überhaupt nicht existiert. In der Reichsverfassung ist das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ausgesprochen. Die als Konsequenzen dieses Prinzips sich ergebenden Rechte und Pflichten haben natürlich eine juristische Bedeutung, auch wenn die Pflicht nicht erzwungen werden kann, und es ist daher unrichtig, die Verantwortlichkeit als eine bloße Phrase zu bezeichnen.

Eine dritte Gruppe von staatsrechtlichen Schriftstellern, zu der insbesondere Laband und Joël zählen*), sieht in der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur ein politisches oder moralisches Prinzip. Laband**) schreibt: „Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet: es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, welches aber doch als solches nicht ganz wirkungslos ist, sondern die sogenannte politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet. Die praktische Folge derselben besteht im wesentlichen darin, daß der Reichskanzler sich der politischen Notwendigkeit nicht entziehen kann, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung im Bundesrat und Reichstag Rede zu stehen." Ähnlich äußert sich auch Joël***): „Artikel 17 enthält keine Bestimmung darüber, wofür und wem, sowie mittels welchen Verfahrens und mit welchen rechtlichen Folgen der Kanzler verantwortlich gemacht werden soll. Insbesondere infolge des Mangels jeder Bestimmung über das Verfahren ist die Verantwortlichkeit bloß eine moralische."

Die Kanzlerverantwortlichkeit wird von den Vertretern dieser Anschauung deshalb als politische oder moralische aufgefaßt, weil

*) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 355. Joël S. 410. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I² S. 606. Pistorius S. 203.

**) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 355.

***) Joël S. 410.

keine Bestimmungen über die Folgen der Verantwortlichmachung des Reichskanzlers getroffen sind, weil dieser nicht durch Ministeranklage gezwungen werden kann, dem Parlament über seine Tätigkeit Rechenschaft abzulegen. Es wird bei dieser Ansicht der Begriff der Ministerverantwortlichkeit zu eng gefaßt und nicht scharf unterschieden zwischen dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und der Ministeranklage, welche nur eine Form der Geltendmachung des ersteren Prinzips, aber keine Wesensbedingung desselben ist. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist aber, wie bereits ausgeführt, ein Rechtsprinzip und dieser Charakter wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, daß sie durch Anklage vor einem Staatsgerichtshof nicht erzwungen werden kann.

„Wenn man bloß sagt die betreffenden Personen sind verantwortlich, da bleiben ja fast alle Fragen, welche sich auf die Verantwortlichkeit beziehen und die Verantwortlichkeit erst zu etwas Wesenhaftem machen, übrig und unerledigt. Da frage ich erst: Wem sind sie denn verantwortlich? Sind sie dem Reichstag verantwortlich? Sind sie auch dem Bundesrat verantwortlich? Wer kann die Verantwortlichkeit geltend machen? Das muß man doch sagen." Mit diesen Worten berührte der Abgeordnete Schulze*) schon im verfassungsberatenden Reichstage eine Streitfrage, die auch heute noch nicht ihre Erledigung gefunden hat, nämlich ob der Reichskanzler nur vom Reichstag, oder aber vom Reichstag und Bundesrat zur Verantwortung gezogen werden kann.

Die Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller vertritt die Ansicht, daß der Reichskanzler dem Reichstag und Bundesrat verantwortlich sei**) und begründet diese Ansicht damit, daß Reichstag und Bundesrat im Organismus des Reiches gleichberechtigte Organe seien und es nicht anginge bloß dem einen das Recht, den Kanzler zur Verantwortung zu ziehen, zuzusprechen. Diese Ansicht findet einen

*) Sten. Ber. 1867 S. 341.

**) Joël S. 410 ff. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 297. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I² S. 607. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 355. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 258.

gewissen Stützpunkt im Artikel 72 der Reichsverfassung, wonach der Kanzler dem Bundesrat und Reichstag über die Verwendung der Reichseinnahmen Rechenschaft abzulegen hat. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob die Bestimmung dieses Artikels als Ausfluß des generellen Prinzips, daß der Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag verantwortlich ist, oder als lex specialis anzusehen sei, die dann eine Abweichung vom Hauptgrundsatz statuiert. Meines Erachtens ist Rosenbergs Ansicht*), daß der Reichskanzler nur dem Reichstag verantwortlich ist, als die richtigere anzusehen, und schließe ich mich dessen trefflicher Begründung voll und ganz an. Rosenberg argumentiert, wie folgt: „Durch Artikel 17 der Verfassung sollte eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne des herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser konstitutionellen Theorie aber kann eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat nicht hergeleitet werden, da der Bundesrat mit einem Oberhause nicht verglichen werden kann, vielmehr zu jeder parlamentarischen Körperschaft im schärfsten Gegensatze steht. Durch Artikel 17 sollte ferner nur eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber der Volksvertretung geschaffen werden. Daß es erforderlich sei auch den Regierungen eine Kontrolle über die Tätigkeit des Bundeskanzlers einzuräumen, auch für die Regierungen einen Schutz gegen Übergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu schaffen, ist in dem ganzen Verlauf der Reichstagsverhandlungen mit keiner Silbe erörtert worden." Diese Anschauung, daß der Reichskanzler nur dem Reichstag, nicht auch dem Bundesrat gegenüber verantwortlich sei, findet sich auch ausgesprochen in den Motiven zum Stellvertretungsgesetz von 1878, woselbst die betreffende Stelle lautet: „Verfassungsmäßig ist hiedurch dem Reichskanzler die Stellung des einzigen, Kaiser und Reichstag verantwortlichen Reichsministers zugewiesen worden," und wird auch in dem jüngsten sozialdemokratischen Antrag**) vertreten, der zuerst am 22. November 1900 und dann wieder am 9. Dezember 1903 eingebracht wurde und der als Artikel

*) Rosenberg S. 32. Vgl. gleiche Ansicht Schulze Bd. II S. 93

**) Vgl. Sten. Ber. 10. Leg.-Per. 2. Sess. 1900/03 1. Anlagegband S. 364 und Sten. Ber. 11. Leg.-Per. 1. Sess. 1903/04 1. Anlageband S. 478.

17a in die Reichsverfassung die Bestimmung aufgenommen wissen wollte: „Der Reichskanzler ist für seine Amtsführung dem Reichstag verantwortlich."

Die Gruppe der Darlegungen über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers soll mit der Erörterung der Frage abgeschlossen werden: Wofür ist der Reichskanzler verantwortlich? *)

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich intensiv nicht nur auf die Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit und politische Rätlichkeit seiner eigenen Maßnahmen, wie der von ihm kontrasignierten Regierungsakte des Kaisers.

Darüber, daß der Reichskanzler für Maßnahmen, welche die Verfassung oder ein gewöhnliches Gesetz verletzen, verantwortlich ist, besteht kein Zweifel und brauche ich mich darüber nicht weiter zu verbreiten. Aber man wird die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers richtiger Ansicht nach auch auszudehnen haben auf die Zweckmäßigkeit bezw. Unzweckmäßigkeit betreffender Handlungen und zwar ausgehend von dem Gedanken, daß das Reich auch durch ungeschickte Regierung schweren Schaden erleiden kann, ohne daß ein formeller Rechts- oder Verfassungsbruch geschehen ist. Der Schutz der Rechte des Volkes gegenüber der Exekutive wäre aber ein recht dürftiger, wenn man den Kanzler nur für Gesetzesverletzung verantwortlich machen wollte. Es ist aber auch nicht mehr als recht und billig, daß derjenige, der es übernommen hat, die öffentlichen Angelegenheiten zu leiten, für unzweckmäßige Regierungsakte zur Verantwortung gezogen wird, wenn er sich als unfähig erwiesen hat, die Staatsgeschäfte gut und erfolgreich zu leiten. Ich habe im allgemeinen Teil die Ansicht bekämpft, daß die Verantwortlichkeit eines Ministers sich auch auf die Unzweckmäßigkeit seiner Maßnahmen erstrecken solle, jedoch nur für den Fall, daß die Verantwortlichkeit eines Ministers deswegen durch Anklage vor einem Staatsgerichtshof erfolgen solle. Die

*) Zu dieser Frage vgl. insbes. Rosenberg S. 21 ff. Arndt S. 682. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 355. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 256. Anschütz S. 556. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. I² S. 606 ff. Schulze Bd. II S. 92 f. Preuß S. 444. Meyer S. 691. Joël S. 410.

dort angeführten Erwägungen haben aber bezüglich des Reichskanzlers keine Bedeutung, da ja für diesen eine Verantwortlichkeit vor einem Staatsgerichtshof nicht besteht. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers wie eines jeden anderen Ministers soll sich auch auf die Zweckmäßigkeit seiner Regierungshandlungen erstrecken und es liegt gerade hierin die hauptsächlichste Bedeutung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, wenn er durch Kritiken, Resolutionen und Interpellationen für die Benachteiligung der Staatsinteressen durch unzweckmäßige Maßregeln verantwortlich gemacht und zur Ergreifung anderer Maßnahmen bestimmt wird.

Was extensiv den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers anlangt, so ist auch hier wieder Artikel 17 der Reichsverfassung als maßgebender Artikel heranzuziehen, der allerdings nur die Bestimmung enthält, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dafür die Verantwortlichkeit übernimmt. Aus dem Wortlaut dieser Stelle würde sich ergeben, daß der Kanzler nur für die vom Kaiser ausgehenden Anordnungen und Verfügungen die Verantwortlichkeit zu übernehmen hätte; aber es ist unbestritten, daß diese Auslegung eine zu enge wäre, vielmehr daß die Stelle so zu interpretieren ist, daß der Kanzler auch für die von ihm selbst ausgehenden Anordnungen und Verfügungen die Verantwortlichkeit zu tragen hat und zwar um deswillen, weil der Reichskanzler als Reichsminister eine doppelte Funktion zu erfüllen hat, denn einmal ist er Gehilfe des Kaisers, soweit dieser selbst die Reichsgeschäfte führt, und zweitens ist er Vertreter des Kaisers, soweit derselbe die zu seiner Kompetenz gehörigen Reichsgeschäfte nicht selbst führt und führen muß. Als Generalbevollmächtigter aber hat er diejenigen Anordnungen und Verfügungen, welche er diesbezüglich erläßt, ebenso zu vertreten, wie wenn dieselben vom Kaiser ausgegangen wären. Demnach ist Art. 17, der nur die Verantwortlichkeit für kaiserliche Anordnungen und Verfügungen erwähnt, lediglich eine Bestätigung des sich von selbst verstehenden allgemeinen Prinzips und eine Verantwortlichkeit des Kanzlers ist hienach nicht bloß für die kaiserlichen Verfügungen,

bei deren Erlaß er mitgewirkt hat, sondern auch für die von ihm selbst ausgehenden Verfügungen, sowie für sämtliche Unterlassungen der ihm obliegenden Pflichten anzunehmen, vorausgesetzt immer, daß diese Handlungen und Unterlassungen zu dem Geschäftskreis des Bundespräsidii, als dessen Minister der Kanzler eben verantwortlich ist, gehören*).

Was nun im einzelnen die Gebiete betrifft, bezüglich deren der Reichskanzler sei es als Gehilfe, sei es als Vertreter des Kaisers die Haftung zu übernehmen hat, so ist zunächst im Hinblick auf die Gesetzgebung folgendes zu bemerken. Natürlich kann der Reichskanzler nicht für den Inhalt der Gesetze verantwortlich gemacht werden, denn dieser wird vom Bundesrat und Reichstag ohne Mitwirkung des Kaisers bezw. des Reichskanzlers festgestellt. Jedoch dafür ist der Kanzler verantwortlich, daß die Gesetze verfassungsmäßig zustande gekommen sind und daß der Text derselben mit den vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Entwürfen übereinstimmt. Für den Inhalt der vom Bundesrat selbständig erlassenen Verordnungen ist er ebenfalls nicht verantwortlich; denn dieselben werden von ihm zwar unterzeichnet, aber nicht in seiner Stellung als Reichsminister, sondern als Vorsitzender des Bundesrats. Dagegen ist er selbstverständlich für die vom Kaiser erlassenen Verordnungen verantwortlich, sofern das Recht zu deren Erlassung dem Kaiser verfassungsmäßig oder sonst auf Grund gesetzlicher Delegation überwiesen ist, und ferner ist er verantwortlich für diejenigen Verordnungen, welche der Kaiser erläßt aber im Einvernehmen mit dem Bundesrat; denn der Kaiser ist nicht verpflichtet, eine derartige Verordnung auszufertigen, wenn sie seinen Wünschen nicht entspricht.

Hier müssen noch ein paar Streitfragen kurz berührt werden. Es ist von Rönne**) die Ansicht vertreten worden, daß der Reichskanzler für die Beschlüsse des Bundesrates verantwortlich sei. Rönne kommt zu diesem Resultat auf Grund folgender Argumentation:

*) Vgl. zum Vorstehenden insbes. Rosenberg S. 25, 13 u. 15. Joël Seite 410.

**) Vgl. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 299. Dagegen Seydel, Kommentar 2. Aufl. S. 176., 1. Aufl. S. 127 ff.

jeder Beschluß des Bundesrates bedürfe zu seiner Realisierung einer speziellen Tätigkeit des Kaisers, welcher die Vollziehung ablehnen könne. Durch Artikel 17 sei dem Kaiser die Ausführung, die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze, sowie die Überwachung der Ausführung derselben übertragen. Hieraus folge, daß der Kaiser auch die Pflicht habe darüber zu wachen, daß keine Verordnungen zur Vollziehung von Reichsgesetzen ergingen, welche mit dem Inhalt der letzteren in Widerspruch stünden und daß die von Artikel 17 vorgesehene, auf der Gegenzeichnung beruhende Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch alsdann eintrete und vom Reichstag geltend gemacht werden könne, wenn die von dem Bundesrat beschlossene Vollzugsverordnung einen Verstoß gegen den Inhalt der Reichsgesetze enthalte. Diese Ausführungen Rönnes sind vollständig unrichtig. Wenn durch Bundesratsbeschluß ein Gesetz sanktioniert wird, dann kann der Kaiser die Vollziehung nicht ablehnen, sondern ist verpflichtet das Gesetz auszufertigen und zu verkündigen, und wenn durch Bundesratsbeschluß eine Ausführungsverordnung im Sinne des Artikels 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung erlassen worden ist, dann bedarf es einer Tätigkeit des Kaisers nur in den Fällen, in welchen die Verordnung vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat zu erlassen war. Das Recht der Kontrolle über den Bundesrat, welches Rönne ableitet, kann dem Kaiser nicht zustehen; denn das höchste Organ der Bundesgewalt kann nicht einer Oberaufsicht eines anderen Bundesorgans unterliegen. Das Verordnungsrecht des Bundesrats wäre auch ohne jedwede Bedeutung, wenn der Reichskanzler die Bekanntmachung verweigern oder der Kaiser dieselbe verbieten könnte.

Weiters ist auch noch die Frage aufgeworfen worden, ob der Reichskanzler die Verantwortlichkeit für die Vorlagen, welche nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen sind, zu übernehmen habe*). Diese Frage ist rundweg zu verneinen, denn der Reichskanzler kann doch nicht dafür verantwortlich gemacht

*) Vgl. Seydel, Kommentar 2. Aufl. S. 177. Ferner Rede des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881. Hänel Bd. II S. 47 ff.

werden, wenn er als kaiserlicher Minister einen Befehl des Kaisers vollzieht, durch dessen Erlassung der Kaiser eine ihm nach Artikel 16 der Verfassung obliegende Pflicht erfüllt. Im Gegenteil, wenn der Reichskanzler den kaiserlichen Befehl zu vollziehen sich weigert, dann kann man eine Verantwortlichkeit desselben statuieren, denn im Falle seines Verbleibens im Amte hat er dann, wenn seine Verantwortlichkeit nicht beteiligt ist, den kaiserlichen Befehl auszuführen. Allerdings kann natürlich der Kanzler die Nichtübereinstimmung seiner politischen Überzeugung mit der Vorlage wie jeden andern Grund zum Motiv für seinen Rücktritt nehmen, aber ein solcher freiwilliger Rücktritt ist etwas ganz anderes, als wenn der Kanzler in einem Falle, wo er die Verantwortlichkeit zu übernehmen hat, vor die Alternative gestellt ist entweder gegenzuzeichnen und hiedurch die Verantwortung auf sich zu nehmen oder um seine Entlassung zu bitten, wenn er die Verantwortlichkeit nicht übernehmen zu können glaubt.

Auf dem Gebiete der Rechtsprechung ist der Kanzler nicht dafür verantwortlich, daß die Judikatur eine richtige und einheitliche ist, sondern nur dafür, daß die Gerichte ordnungsmäßig eingerichtet sind und ihre Tätigkeit im gegebenen Falle ausüben können.

Naturgemäß liegt bei der Frage nach dem Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers der Schwerpunkt auf dem Gebiete der Reichsverwaltung.

Auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reichs hat der Reichskanzler, soweit er als Gehilfe des Kaisers in Betracht kommt, bei den Regierungshandlungen desselben mitzuwirken, und zwar besteht diese Mitwirkung in der Gegenzeichnung derselben. Diese Gegenzeichnung ist die unerläßliche Bedingung für die Gültigkeit der betreffenden kaiserlichen Regierungshandlungen. Für zwei Kategorien von Regierungshandlungen des Kaisers aber ist der Kanzler nicht verantwortlich. Es sind dies einmal die Militär- und Marinebefehle und dann die Regierungsakte des Kaisers auf dem Gebiete der elsaß-lothringischen Landesverwaltung. Ursprünglich hatte allerdings der Reichskanzler die Anordnungen und Verfügungen auf dem Gebiete der elsaß-lothringischen Landesverwaltung gegenzuzeichnen und hiedurch die Verantwortlichkeit dafür zu übernehmen (vgl. Art. 4

des Gesetzes vom 9. Juni 1871). Durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 gingen die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten auf den Statthalter über. Dieser ist nun gewissermaßen als Reichskanzler für Elsaß-Lothringen anzusehen und hat durch die Gegenzeichnung der vom Kaiser auf diesem Gebiete erlassenen Anordnungen und Verfügungen die Verantwortlichkeit zu übernehmen.

Was die Armee- und Marinebefehle anlangt*), so läßt sich einmal aus allgemeinen Prinzipien die Unverantwortlichkeit eines Ministers für diese herleiten, und dann läßt sich auch speziell für den Reichskanzler die Unverantwortlichkeit hiefür historisch erklären. Frisch geht davon aus, daß die militärische Gewalt eines Offiziers über seine Untergebenen eine besondere Gewalt sei, die sich wesentlich von der Befehlsgewalt aller übrigen Staatsbeamten unterscheide. Er argumentiert weiter: Der Oberbefehl über die ganze Armee sei seinem Wesen nach nichts anderes als der Befehl eines Obersten über sein Regiment. Derjenige, der aber den Oberbefehl über die ganze Armee habe, könne in der Ausübung seiner Gewalt keine geringere Freiheit haben, als derjenige, der nur einen Teil des Heeres unter sich habe. Die Verfassungen hätten es als notwendig erachtet, an die Spitze des ganzen Heeres einen höchsten Offizier zu stellen und hätten zu diesem den Monarch gemacht. Dieser sei also verfassungsmäßig höchster Offizier. Aber zwischen ihm und den anderen Generalen bestehe nur ein Rangunterschied, kein qualitativer. Daß der Oberbefehl dem Monarchen zuerkannt sei, habe historische und politische Gründe: der Oberbefehl über die Truppen sei eine der Hauptstützen des Thrones und des Staates und erhöhe das Ansehen und die Macht des Staatsoberhauptes, und insbesondere in unruhigen Zeiten trage es zur Festigkeit des Thrones und der Dynastie bei, wenn die faktischen Machtmittel des Landes dem Monarchen zur

*) Vgl. Frisch S. 356 ff. Meyer S. 441 Note 9. Hauke S. 6 Note 5. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. IV S. 33 ff. Schulze Bd. II S. 93. Rosenberg S. 22. Anschütz S. 556 Note und S. 619 ff.

Disposition ständen. Man könne darnach eine Grenze ziehen zwischen den Akten, welche das Staatsoberhaupt als solches, als oberstes Organ des Staates, und jenen, welche es als oberster Offizier vornähme. Letztere bedürften keiner Gegenzeichnung. Es würde sich praktisch auch oft schwierig gestalten, könnte man in der Schlacht oder im Manöver nur Maßnahmen treffen, auf Grund eines schriftlich abgefaßten, von einem Minister gegengezeichneten Befehls. Es läßt sich hier mit Mohl*) sagen: „Es wäre ohne den Gipfel der Unzweckmäßigkeit und Lächerlichkeit nicht möglich, alle solchen Befehle schriftlich auszustellen und kontrasignieren zu lassen. Man denke sich eine förmliche Verordnung, kontrasigniert vom Minister, welche einer Schildwache befiehlt „Gewehr in Arm" zu nehmen. Was jeder Unteroffizier könnte, stände dem Oberbefehlshaber nicht zu! Oder wie würde sich eine auf diese Weise geleitete Schlacht ausnehmen und wie ausfallen?" Wie bemerkt, läßt sich die Unverantwortlichkeit des Reichskanzlers für Armee- und Marinebefehle des Kaisers historisch erklären. Man muß davon ausgehen, daß die Kommandogewalt im Norddeutschen Bund nicht dem Präsidium, sondern dem König von Preußen als Bundesfeldherrn hegemonisch übertragen war. Das ganze Militärwesen des norddeutschen Bundes beruhte auf der preußischen Militärgesetzgebung, welche eine Gegenzeichnung der Minister bei königlichen Militärbefehlen nicht kannte. Nach dem Wortlaut und Sinne des Artikels 17 der Verfassung bezw. des Bennigsen'schen Antrags sollte die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers auf den Zuständigkeitskreis des Bundespräsidiums beschränkt sein und auf den des Bundesfeldherrn nicht übergreifen. Durch die Vereinigung des Bundespräsidiums und des Bundesfeldherrnamts sollte aber der sachliche Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht erweitert werden.

Als Vertreter des Kaisers auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reichs ist der Reichskanzler aber auch sowohl für seine eigenen Amtshandlungen wie für die Amtshandlungen der ihm untergebenen Reichsbehörden verantwortlich. Man darf diesen Satz

*) Mohl S. 167.

natürlich nicht zu weitgehend interpretieren dahin, daß der Kanzler jeden Verwaltungsakt einer ihm untergebenen Behörde zu vertreten hätte. Der Reichskanzler hat nur die prinzipiellen Gesichtspunkte festzulegen, welche die untergebenen Behörden bei ihren Amtshandlungen zu beachten haben, und im großen und ganzen die Geschäfte zu leiten, und ist dafür verantwortlich. Bismarck präzisiert den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in dieser Beziehung sehr treffend wie folgt*): „Darin darf meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist . . . . .; im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der tanti ist diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten mir die Verantwortlichkeit zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt." Bezüglich der Verwaltungshandlungen zweier Gruppen von Reichsbehörden hat der Kanzler die Verantwortlichkeit nicht zu übernehmen. Einmal ist er nicht verantwortlich für die Tätigkeit der elsaß-lothringischen Behörden, bezüglich deren der Statthalter die Verantwortlichkeit zu tragen hat, und dann ist er auch nicht verantwortlich für die Tätigkeit der selbständigen Finanzbehörden des Reichs, bei denen er nur, wie bei den richterlichen Reichsbehörden, dafür verantwortlich ist, daß dieselben überhaupt vorhanden sind und gegebenen Falles ihre Tätigkeit entfalten können.

Was das Gebiet der einzelstaatlichen Verwaltung anlangt, so kann dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit nur dafür zugemutet werden, daß die dem Reiche zustehende Kontrolle über die Verwaltung der Einzelstaaten gewissenhaft gehandhabt wird.

*) Sten. Ber. 1874/75 S. 421.

Mit wenigen Worten sind noch einige spezielle Regierungshandlungen herauszugreifen, bezüglich deren es streitig sein kann, ob der Reichskanzler dieselben zu kontrasignieren und hiedurch die Verantwortlichkeit dafür zu übernehmen hat.

Zunächst möchte ich an das erinnern, was bezüglich der Verantwortlichkeit des Kanzlers für Armee- und Marinebefehle des Kaisers bereits ausgeführt wurde.

Dann möchte ich aber die Frage aufwerfen, wie es bezüglich der Gegenzeichnung und Übernahme der Verantwortlichkeit sich verhält bei Ernennung und Entlassung eines Reichskanzlers*). Darüber, daß die Ernennung eines Reichskanzlers ein Regierungsakt ist und als solcher der Gegenzeichnung bedürfte, läßt sich nicht streiten. Aber man könnte der Ansicht sein, daß hier eine Ausnahme vom Erfordernis der Gegenzeichnung notwendig ist, weil sonst unter Umständen die Ernennung eines Kanzlers unmöglich würde, wenn nämlich der abtretende Kanzler sich weigerte die Ernennung des neuen Kanzlers zu kontrasignieren, der neu zu ernennende Kanzler aber seine eigene Ernennung nicht gegenzeichnen könnte, da er erst durch die unter Gegenzeichnung erfolgte Ernennung Reichskanzler würde und einen Regierungsakt, der ihm erst, wenn er gültig vorgenommen wäre, das Recht der Gegenzeichnung verliehe, nicht selbst gegenzeichnen könnte. Daß hier eine Schwierigkeit besteht, läßt sich nicht leugnen. Ich glaube, daß man aber vom Erfordernis der Gegenzeichnung nicht absehen kann. Wenn der abtretende Kanzler die Ernennung des neuen kontrasigniert; gut! wenn er sich dessen aber weigert, dann wird man lieber die Gegenzeichnung durch den erst zu ernennenden Kanzler vornehmen lassen und diese kleine formelle Anomalie gestatten, als daß man darauf verzichtet, eine für diesen oft sehr bedeutungsvollen Akt verantwortliche Person zu finden. In gleicher Weise bedarf auch die Entlassung eines Kanzlers, die ebenso ein Regierungsakt ist, der Gegenzeichnung, die entweder durch den

*) Dem Erfordernis der Gegenzeichnung bei Ernennung eines Ministers bezw. des Reichskanzlers wollen absehen: Hauke S. 6 Note 5. Arndt S. 682. Fischer S. 168 f. Note. Entgegengesetzter Meinung: Frisch S. 377 ff. Hensel S. 7. Meyer S. 441 Note 9.

abtretenden Kanzler selbst vorgenommen wird oder die der neue Kanzler vollzieht.

Eine weitere Frage ist die, ob es der Gegenzeichnung des Kanzlers und der Übernahme der Verantwortlichkeit hiefür bedarf, wenn der Kaiser von dem ihm in gewissen Fällen zustehenden Begnadigungsrechte Gebrauch machen will*). Man hat früher das Begnadigungsrecht eines Monarchen als ein rein persönliches, aus der Souveränität fließendes Recht angesehen und eine Gegenzeichnung hiefür nicht für notwendig erachtet. Nach heutiger Auffassung ist aber die Begnadigung immer als ein Regierungsakt zu betrachten, der wie alle Regierungsakte der Gegenzeichnung bedarf. Es hat sonach der Reichskanzler für die vom Kaiser ausgeübten Begnadigungen die Verantwortlichkeit zu tragen.

Zuletzt mag noch untersucht werden, wie es bezüglich der Übernahme der Verantwortlichkeit durch den Reichskanzler steht bei mündlichen Akten des Kaisers**). Was die persönlichen Kundgebungen des Kaisers anlangt, so ist eine Gegenzeichnung und Übernahme der Verantwortlichkeit hiedurch schon aus dem Grunde nicht möglich, weil die Gegenzeichnung einen schriftlichen Akt voraussetzt, da sonst ja nicht unterschrieben werden kann. Allerdings hat der Kanzler in gewissem Sinn auch für diese Kundgebungen die Verantwortlichkeit zu übernehmen, aber nicht die formale Verantwortlichkeit des Artikels 17. Fürst Bülow***) führt sehr treffend in seiner Reichstagsrede vom 19. Januar 1903 folgendes hierüber aus: „Die Gegenzeichnung und dadurch begründete Verantwortlichkeit erstreckt sich nicht auf persönliche Kundgebungen des Kaisers, selbst wenn sie programmatischer Natur sind. Jenseit dieser von der Verfassung gezogenen Schranken beginnt das weite Gebiet, wo nicht mehr die formale Verantwortlichkeit des Reichskanzlers Platz greift, sondern, ich möchte sagen, die Imponderabilien der Tradition, des Taktes, der Gewissenhaftigkeit, der moralischen Verantwortlichkeit ..... Solche persönliche Kundgebungen des Kaisers bedürfen zu ihrer

*) Vgl. Loening S. 429. Frisch S. 344 ff.

**) Vgl. Kolb Bd. XII S. 571. Frisch S. 365 ff.

***) Sten. Ber. X. Leg.-Per. 10. Sess. 1900—1903 Bd. VIII. S 7409.

Gültigkeit auch nicht der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Der Gedanke den Kaiser in der Äußerung seiner Meinung dadurch zu beschränken, daß dieselbe an die Gegenzeichnung des Reichskanzlers gebunden wird, liegt unserer Verfassung vollständig fern. Die Frage der Gültigkeit kann dabei überhaupt nicht in Betracht kommen."

Mit einigen Worten soll noch einer der wichtigsten mündlichen Akte des Kaisers Erwähnung getan werden: der Thronrede. Sie ist unbestreitbar eine Regierungshandlung und bedarf als solche auch der Gegenzeichnung. Wohl ist sie ein mündlicher Akt, insofern sie vom Kaiser verlesen wird, aber es liegt derselben ein schriftliches Elaborat zu Grunde, das vom Kanzler gefertigt und dem Kaiser vorgelegt wird. Der Kaiser akzeptiert, eventuell mit einigen Modifikationen, dasselbe und der Kanzler gegenzeichnet die so vereinbarte Thronrede, die dann vom Kaiser bei der Eröffnung des Reichstags verlesen wird.

Haben sich die vorangehenden Erörterungen damit beschäftigt über die wichtigsten Fragen bezüglich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers Aufschluß zu geben, wenn dieser in eigener Person, sei es als Vorsitzender im Bundesrat, sei es als leitender Reichsminister tätig wird, so soll zum Schluß der vorliegenden Arbeit noch die Frage kurz erledigt werden, wie es hinsichtlich der Verantwortlichkeitsverhältnisse steht, wenn für den Reichskanzler ein Stellvertreter handelt.

Der Erörterung dieser Frage müssen noch ein paar allgemeine, die Stellvertretung des Reichskanzlers betreffende Bemerkungen vorausgeschickt werden.

Über eine eventuelle Stellvertretung des Reichskanzlers enthält die Reichsverfassung nur eine kurze Bestimmung im 2. Absatz des Artikels 15 der Reichsverfassung, welche lautet: „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen." Richtiger Ansicht nach*)

*) Richtiger Ansicht: Rosenberg S. 37. Meyer S. 460. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 356. Schulze Bd. II S. 94. Hänel Bd. II S. 34. Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. I S. 252. Urteil des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. VII S. 387. Abweichender Ansicht: Joël S. 402 ff. Hensel S. 2 ff. Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878. Sten. Ber. 1878 S. 342.

ist durch diese Bestimmung des Artikels 15 Absatz 2 die Stellvertretung des Reichskanzlers nur hinsichtlich der ihm als solchem im Bundesrat zustehenden Befugnisse geregelt worden; denn da in diesem Satz nicht bestimmt ist, in welchen Funktionen sich der Reichskanzler soll vertreten lassen können, so können natürlich nur die im 1. Absatz zit. Artikels ihm zugewiesenen gemeint sein, nämlich der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte, und der Ausdruck „Leitung der Geschäfte" bezeichnet, wie sich aus der Entwicklungsgeschichte dieser Artikel ergibt*), lediglich, „Geschäfte des Bundesrats" und nicht auch die dem Kanzler als Reichsminister obliegende Tätigkeit. Was die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister anlangt, so fehlte es ursprünglich an einer gesetzlichen Regelung. Erst nachdem im Verlauf einer Debatte des Reichstags vom Jahre 1877 erhebliche Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der von der Regierung befolgten Praxis geltend gemacht worden waren, wurde zu einer gesetzlichen Regelung der ganzen Angelegenheit geschritten, welche durch das Gesetz vom 17. März 1878 erfolgt ist. Nach diesem Gesetz kann der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben entweder einen Generalstellvertreter für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers ernennen oder er kann für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches sich befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten, obersten Reichsbehörden entweder im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises als Spezialstellvertreter des Kanzlers bestellen. Durch die Ernennung solcher General- oder Spezialstellvertreter verliert aber der Reichskanzler nicht jeden Einfluß auf die Angelegenheiten, für welche jene aufgestellt sind, sondern er kann auch während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen. Daß die Bestimmungen des Artikels 15 der Reichsverfassung welche sich, wie oben erwähnt, auf die Stellvertretung im Bundesratsvorsitz und in der Leitung der Geschäfte des Bundesrats beziehen, durch dieses Gesetz nicht berührt werden, hat das Gesetz ausdrücklich zu erwähnen für gut befunden.

*) Vgl. insbes. Meyer S. 460 ff. Rosenberg S. 36.

Nach dem jetzigen Rechtszustand kann also, wie sich aus dem Vorangeführten ergibt, dem Reichskanzler sowohl für die Ausübung seiner Befugnisse als Vorsitzender des Bundesrats, als auch für die Ausübung der ihm als leitenden Reichsminister zustehenden Befugnisse ein Stellvertreter bestellt werden.

Was die Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Reichskanzlers im Bundesratsvorsitz und in der Leitung der Geschäfte des Bundesrats betrifft, so ist davon auszugehen, daß dieser Stellvertreter nach ausdrücklicher Bestimmung des Artikels 15 Absatz 2 Bundesratsmitglied sein muß. Ein Bundesratsmitglied ist aber auf Grund seiner Stellung unbestrittenermaßen weder dem Reichstag noch dem Bundesrat verantwortlich, noch besteht für dasselbe eine disziplinäre Verantwortlichkeit, da die Funktion eines Bundesratsbevollmächtigten die Notwendigkeit eines Beamtenverhältnisses nicht in sich schließt. Der Bundesratsbevollmächtigte ist lediglich Mandatar seines Absendestaates und als solcher nach den gewöhnlichen zivil- und strafrechtlichen Grundsätzen seinem Vollmachtgeber dafür verantwortlich, daß er seinen Instruktionen gemäß abgestimmt und überhaupt seine Geschäfte pflichtgemäß geführt hat. Das ist die jedem Bundesratsmitglied obliegende Verantwortlichkeit*). Nun besteht aber auch zwischen dem Reichskanzler und dem von ihm ernannten Stellvertreter ein dem zivilrechtlichen Mandat analoges Verhältnis**), insoferne dieser nicht nur in fremdem Namen, sondern auch kraft fremden d. h. abgeleiteten Rechts handelt. In Konsequenz dieser Annahme muß man aber auch dazu kommen den Stellvertreter für die Erfüllung der ihm vom Kanzler erteilten Anordnungen diesem gegenüber verantwortlich zu erklären und es heißt das ganze Verhältnis verkennen, wenn man, wie Smend, bloß dem Absendestaat das Recht zuerkennt, den Stellvertreter wegen der Ausführung des der Substitution zu Grunde liegenden Auftrags zur Rechenschaft zu ziehen.

*) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 351, 223. Schulze Bd. II S. 51.

**) Vgl. Dainert S. 16.

***) Vgl. Smend S. 326.

Was die Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Kanzler ins dessen Funktion als Reichsminister anlangt, so findet sich eine analoge, ausdrückliche Bestimmung wie im Artikel 17 der Reichsverfassung, wo es heißt: „welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt" nicht. Das Stellvertretungsgesetz hat im § 1 in erster Linie als Gegenstand der Stellvertretung genannt: „die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung." Mit diesem äußeren Kennzeichen der ministeriellen Verantwortlichkeit hat es aber den Stellvertretern auch die Verantwortlichkeit selbst stillschweigend übertragen. Smend führt hier aus*): eine Gegenzeichnung ohne Übernahme der entsprechenden Verantwortlichkeit würde nur eine inhaltslose Förmlichkeit darstellen, die keineswegs das hohe Interesse an der Person des Kontrasignaturberechtigten rechtfertigen würde, das in den Vorschriften des Gesetzes über die zur Stellvertretung geeigneten Personen hervortrete; und vollends die Übertragung der übrigen Funktionen, abgesehen von der Kontrasignatur, habe nur einen Sinn, wenn damit zugleich die Verantwortlichkeit auf den Stellvertreter übergehe. Die Stellvertreter vertreten den Reichskanzler nicht in dem Sinn, daß sich die Rechtsfolgen ihres Handelns in dessen Person verwirklichten, vielmehr erschienen sie selbst nach außen hin als Träger der Verantwortung für ihre Tätigkeit d. h. sie vertreten den Reichskanzler nicht, sondern sie ersetzten ihn in seinen Funktionen als Reichsminister.

Diese Ansicht Smends, daß die Stellvertreter des Kanzlers für die von ihnen vorgenommenen eigenen Amtshandlungen, sowie für die von ihnen gegengezeichneten Regierungshandlungen des Kaisers die ministerielle Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag zu tragen haben, ist in der Literatur die weitaus herrschende. Abweichender Ansicht ist bloß Arndt**). Er schreibt: „Trotz der Zulässigkeit der Stellvertretung in der konstitutionellen Gegenzeichnung bleibt die allgemeine, sozusagen historisch-politische Verantwortlich-

*) Vgl. Smend S. 335 f.

**) Vgl. Arndt S. 686. Dagegen Meyer S. 464 Note 13. Smend S. 336.

keit für den Gang der Verwaltung, für die Einzelheiten derselben, für die Auswahl der Personen beim Reichskanzler. Die Stellvertreter des Reichskanzlers in der Gegenzeichnung werden nicht dem Reichstag und Bundesrat verantwortlich; verantwortlich ist und bleibt in allen Fällen der Reichskanzler; die Stellvertreter trifft nicht die historisch-politische, sondern die allgemeine jedem Beamten nach § 13 des Beamtengesetzes obliegende Verantwortlichkeit." Dieser Ansicht gegenüber kann man nur fragen, welche staatsrechtliche Bedeutung denn eigentlich die auf Grund des Stellvertretungsgesetzes geleistete Gegenzeichnung dann haben soll, wenn durch sie nicht die ministerielle Verantwortlichkeit des Stellvertreters begründet werden soll.

Wenn nun auch die Stellvertreter den Kanzler in den Funktionen, für welche sie als Stellvertreter ernannt sind, von der Verantwortlichkeit entlasten, so bleibt er trotzdem auch dann noch in einem gewissen Grade verantwortlich; denn damit die dem Reichskanzler zustehende oberste und einheitliche Leitung der Regierungsgeschäfte nicht alteriert und seine Machtfülle nicht geschmälert wird, ist ihm durch § 3 des Stellvertretungsgesetzes die Befugnis vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen." Wenn nun der Kanzler es unterläßt in die Tätigkeit der Stellvertreter einzugreifen, so kann er hiefür verantwortlich gemacht werden, während die Verantwortlichkeit für die Tätigkeit selbst den Stellvertreter trifft*).

Das Ergebnis der voranstehenden Untersuchung ist also, daß den Stellvertreter des Kanzlers in Ausübung der reichsministeriellen Befugnisse die ministerielle Verantwortlichkeit in gleichem Umfang wie den Reichskanzler trifft, daß aber auch der Kanzler neben dem Stellvertreter verantwortlich bleibt, wenn er es unterlassen hat von dem ihm nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes zustehenden Rechte erforderlichen Falles Gebrauch zu machen.

---

*) Vgl. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 358. Smend S. 337. Dainert S. 64 f.